



European Network of Councils
for the Judiciary (ENCJ)

Réseau européen des Conseils
de la Justice (RECJ)

Проектен фиш „Независимост, отчетност и качество на правосъдието“ 2021-2022 г.

Въведение

На Общото събрание през юни 2021 г. беше одобрен докладът на ЕМСС за 2020-2021 г. "Независимост, отчетност и качество на правосъдието: Подобряване на индикаторите и проучванията." Докладът определя дейностите, които ще бъдат предприети през периода 2021-2022 г. и следващите периоди. В този проектен фиш, дейностите са планирани за периода, който започва сега (септември 2021 г. - юни 2022 г.). Посочени са основните теми на проекта, (1) Независимост и отчетност, (2) Проучвания сред потребителите на съдебни услуги и (3) Качество.

1. Независимост и отчетност

Следващи стъпки по отношение на независимостта и отчетността

Въз основа на доклада за 2020-2021 г., на Общото събрание бяха одобрени следните следващи стъпки:

(1) Национални планове за подобрене по отношение на независимостта и отчетността ще бъдат разработени или, когато те вече съществуват, ще бъдат преразгледани въз основа на резултатите от индикаторите за независимост и отчетност за 2020 г. и срещите на диалоговите групи. Преди това беше създаден шаблон за план за подобрене за членовете и наблюдателите и този шаблон все още е валиден (ЕМСС 2018/2019 г.).

(2) Що се отнася до индикаторите за независимост и отчетност, през следващата година ще бъдат разгледани четири въпроса:

- приложимостта на индикатор за оценка на съдиите,*
- ролята на инспекционните служби по отношение на текущия индикатор за външен преглед,*
- формулиране на становище на ЕМСС по отношение на официалните и представителни роли на правителството, което по принцип може да ограничи независимостта на съдебната власт и*
- интегриране на работата по имиджа на правосъдието и общественото доверие в рамката на независимостта и отчетността и индикатори.*

(3) Следващото проучване сред съдиите относно независимостта на съдебната власт ще се проведе през първото тримесечие на 2022 г. Настоящата методология на проучването ще бъде запазена. Подготовката ще започне през септември 2021 г. Това ще включва следното:

- За да се гарантира в по-добра степен, че във всяка съдебна система всички съдии са поканени да участват по един и същ начин, всеки съвет или, при липса на съвет, алтернативен ръководен орган изготвя план за изпълнение на проучването и го споделя с координаторите на проектния екип на ЕМСС.
- Използвайки тестовите връзки, предоставени от Секретариата на ЕМСС, всеки Съвет/ръководен орган ще тества дали съдиите могат да имат достъп до уебсайта на ЕМСС и дали могат да попълват анкетата от работното си място, като се има предвид, че условията могат да се различават в различните съдилища, и, ако има проблеми, следва да се вземат мерки за разрешаването им.
- Съветите/ръководните органи ще осигурят активна подкрепа на председателите на съдилищата и други ключови фигури за проучването. Секретариатът на ЕМСС ще осигури средствата за повишаване на осведомеността за ЕМСС сред председателите на съдилища и съдиите.
- Общата мотивация за участие може да се подобри, като авторитетни представители на съдебната власт насърчават участието, независимо дали на ръководни длъжности, съдийски асоциации или други.

(4) Ще бъде проведена консултация със ССВЕ (Council of Bars and Law Societies of Europe – Съвет на адвокатурите и правните общества в Европа) по отношение на анкетата сред адвокатите относно независимостта и отчетността на съдебната власт.

Приоритети за 2021-2022 г.

Приоритети са разработването на национални планове за подобрене, като ключов компонент от цикъла на усъвършенстване, и проучването сред съдии и адвокати. В допълнение, бихме могли да разгледаме една или две от четирите теми по отношение на индикаторите. **Разработването на индикатор за оценяване на съдиите е с най - висок приоритет от четирите теми, тъй като това е важен пропуск в индикаторите и също е спорно.**

Национални планове за подобрене

Тази тема изисква фундаментална дискусия в екипа на проекта. През юни членовете и наблюдателите бяха помолени да предоставят кратки актуализации за техните постижения досега и за техните приоритети по отношение на независимостта на съдебната власт и отчетността. До момента отговориха осем съдебни съвета (Австрия, България, Румъния, Финландия, Гърция, Литва, Румъния, Испания и Швеция, Австрия,

Испания). Отговорите бяха интересни, но като цяло не са много подробни/конкретни. Това положение не е задоволително: индикаторите и проучванията, както и Докладът за върховенството на закона на ЕС показват, че в много съдебни системи има остра необходимост от подобрене, докато ЕМСС предоставя едно от малкото, ако не и единственото място за координирани действия. Това е и схващането на заинтересованите страни на равнище ЕС (напр. Председателя на Съда на ЕС). Изглежда обаче, че не се случва много или това, което се случва, не се споделя в Мрежата. Работата на ЕМСС се основава на доброволно и интензивно сътрудничество и по този начин е постигнато много. Въпросът е каква роля може да изиграе ЕМСС за подобряване на независимостта и отчетността на националните съдебни системи по този начин.

Проучване сред съдиите

1. Формат на националните планове за изпълнение на проучването, които да бъдат договорени на началната среща.
2. Краен срок за плановете за изпълнение, които да бъдат изпратени на координаторите на проучването: 1 ноември
3. Обратна връзка от координаторите на проучването: 1 декември
4. Обсъждане на всички въпроси на среща на проектния екип през декември
5. Старт на проучването: януари
6. Обсъждане на първите резултати на срещата на проектния екип през март
7. Обсъждане на проекта на доклад за резултатите на заседанието на проектния екип през април/май
8. Резултатите от проучването ще бъдат публично оповестени на Общото събрание за 2022 г.

Проучване сред адвокатите

1. Дискусия със Съвета на адвокатурите и правните общества в Европа за определяне на допълнителни дейности: септември

Специфични въпроси относно индикаторите за независимост & отчетност: оценка на съдиите

1. Кратък въпросник за членовете и наблюдателите относно текущата им политика по отношение на оценката на съдиите: текст на въпросника, който ще бъде обсъден на встъпителната среща.
2. Обсъждане на резултатите от въпросника на срещата на проектния екип през декември.

3. Обсъждане на предложението за индикатор за оценка на срещата на проектния екип през март.

Всички дискусии по време на срещите на проектния екип изискват пълното участие на всички членове на екипа. Не се предвижда конкретна подгрупа по независимост & отчетност.

Координатор: Хосе Мануел Монтейро Корея

Съвети и подкрепа от Секретариата на ЕМСС: Франс ван Дейк, Моник ван дер Гос, Александра Свиталска

Екип за поддръжка за проучването: Барт Дифуис (NL) и Кевин Верхойен (BE)

2. Проучване сред потребителите на съдебни услуги

През последните години ЕМСС работи по формат за проучване сред съдебните потребители, който може да бъде използван в съдебните системи в Европа за възприятието за независимост на потребителите на съдилища (доклад Н&О 2018/2019 г. стр. 68 и доклад Н&О 2019/2020 г. стр. 72-95). През 2018/2019 г. ЕМСС изготви някои предварителни въпроси, а през 2019/2020 г. предварителните въпроси бяха прегледани и усъвършенствани, като пилотно попълване на въпросника беше проведено в четири държави (България, Франция, Литва и Румъния). Въз основа на резултатите и опита от пилотното попълване през 2019/2020 г. беше решено работата по разработването и тестването на въпросника за потребителите на съдилищата да продължи. Беше направено заключението, че въпросникът от 2019/2020 г. е полезен, но опитът, натрупан от пилотното попълване, предполага, че би било уместно да се преразгледат въпросите и да се прецизират допълнително по отношение на езика. Миналата година въпросникът беше обсъден на три виртуални срещи. Бяха направени предложения за усъвършенстване по отношение на езика, за комбиниране или изключване на въпроси и за добавяне на въпроси по други теми към въпросника, а резултатът от работата от миналата година е консолидиран въпросник.

В доклада за 2020-2021 г. екипът на проекта установи, че много страни членки на ЕМСС и наблюдатели все още не са склонни да извършват анкети сред съдебните потребители и ако се извършват такива анкети, те обикновено се фокусират върху обработката на делата, обслужването и т.н. и рядко върху опита на потребителите, който имат в съда по отношение на независимостта. В някои проучвания обаче потребителите са били попитани за безпристрастността на съда / съдията, което също е начин да се събере информация за независимостта и често е по-лесно за разбиране за обикновения потребител на съда. Затова екипът настоятелно призова страните членки и наблюдатели на ЕМСС да проведат национални анкети сред потребителите. Освен това той предлага изготвянето на насърчителен списък със съответните въпроси, въз основа на опита, натрупан от страните, провели анкети сред потребителите.

Основното предложение на доклада, което беше прието от Общото събрание през юни 2021 г., беше да се работи за **мощно** проучване, което да бъде проведено сред потребителите на съдилища във всички страни членки и наблюдатели на ЕМСС. Като

се има предвид фактът, че такова широко проучване вероятно ще трябва да се проведе в сътрудничество с професионална компания, специализирана в проучване на пазара, определено ще е необходимо финансиране от ЕС.

Приоритети за 2021-2022 г.

В тази връзка основен приоритет за тазгодишната проектна група ще бъде разработването на предложението за общоевропейско проучване сред съдебните потребители и получаване на съгласието на колкото се може повече страни членки и наблюдатели на ЕМСС, за да се пристъпи към предложението за финансиране. Някои от въпросите, които трябва да бъдат разгледани, са:

- Как съвместното проучване сред потребителите може да бъде най-добре организирано; трябва ли да се извършва от отделните държави въз основа на консолидирания въпросник или да се управлява централно?
- Каква методология ще се използва (вид на разпространение, представителност и т.н.)?
- Оценка
- Използване от членовете
- Изчисляване на разходите
- Съгласие от членовете

Предвид високотехнологичния характер на горното, се счита за необходимо в дискусиата да се включат експерти и учени.

По този начин се предлага да се сформира малък работен екип, състоящ се главно от членовете, които разполагат със съответния опит (10) и до 3 експерти (учени или други). Екипът на проекта ще идентифицира проблемите, които трябва да бъдат разгледани, и ще ги съобщи на членовете, за да получи своевременно мнението им преди пленарното заседание на групата по проекта през декември.

Освен това трябва да се предприемат действия за насърчаване на националните анкети сред потребителите на съдилища и изготвяне на насърчителен списък със съответните въпроси въз основа на опита, натрупан от страните, провели такива проучвания.

Времеви график:

- Призив към всички членове да предложат експерти - 27 септември.
- Краен срок за предложения: 15 октомври.
- Създаване на работен екип във Вилнюс (27-29 октомври).
- Онлайн среща на работния екип в края на ноември.
- Пленарно заседание на проектната група през декември (присъствено).
- Една среща на работния екип през февруари (онлайн или присъствено).
- Пленарно заседание на проектната група в края на март или началото на април.

3. Качество на правосъдието

Разширяването на работата на екипа по проекта по отношение на качеството на правосъдието започна на Общото събрание на 2015 г. Наред с установяването на индикатори за независимост и отчетност на съдебната власт, установяването на индикатори за качество на правосъдието (съдебната власт) се разглежда като логична следваща стъпка. В доклада за Н&О за 2015-2016 г. бяха посочени два основни въпроса, които трябва да бъдат разгледани от проектния екип по отношение на качеството: (1) факторите, съставляващи качеството на вземане на решения и (2) участието на съдебните съвети и други органи на съдебното управление при оценката на качеството на вземане на решения (стр. 7).

През следващите години работата на проектния екип продължи главно по първата точка - **факторите, съставляващи качеството на вземане на решения** (съдържанието на това, което трябва да се счита за качество на правосъдието, и начините за измерването му чрез разработване на индикатори и оценка). През 2016-2017 г. областите, които ще бъдат обхванати от индикаторите, бяха отделени и с разработването на проектоверсия на въпросника започна работата по методологията за оценка на няколко от индикаторите (навременност, справедлив процес, качество на решенията, достъп на обществеността до правото). Поради сложността на темата, разработването на въпросника, което би довело до значими резултати при оценката на качеството на правосъдието сред членовете и наблюдателите на ЕМСС, се оказва амбициозна задача.

Подобряването на индикаторите за качество (и оценката) е основният фокус на проектния екип от 2017 г. (Н&О доклад 2018-2019 г. стр. 88-91; Н&О доклад 2019-2020 г. стр. 59-70; Н&О доклад 2020-2021 г., стр. 34-36). Индикаторите, разработени през 2018-2019 г., имаха за резултат въпросник, който се счита за труден за отговор и „субективен“, което доведе до резултати, които не отразяват правилно положението в държавите членки. През 2019-2020 г. всички въпроси, които изискват субективни отговори, бяха премахнати от въпросника и това от своя страна даде прекалено положителен резултат, който отново не отразява истинската ситуация по отношение на качеството на правосъдието. Следователно през 2020-2021 г. основната цел на подгрупата беше да анализира резултатите от предишния въпросник и след това да прецизира и подобри въпросника чрез по-нататъшен преглед и разработване на индикатори и оценяване. Поради тежкото въздействие на COVID-19, подгрупата работи интензивно във виртуални срещи, където внимателно обсъди и анализира различни индикатори и точкуване, но поради сложността на задачата някои от въпросите все още остават отворени.

Включването на ролята на съветите в насърчаването на качеството на правосъдието е разгледано в редица доклади по начин, който настоява съветите да определят участието си в гарантирането и насърчаването на качеството на правосъдието и техния подход към него, като се вземат предвид темите които попаднаха в центъра на вниманието при обсъжданията от проектния екип (навременност и ефективност на процедурите, справедлив процес от гледна точка на

достъпа до правосъдие, качество на съдебните решения, публичен достъп до правото (доклад Н&О за 2017-2018 г., стр. 48-49, стр. 72; доклад за Н&О 2017-2018, стр. 7, стр. 71; доклад Н&О 2019-2020 стр. 48-49, но работата по въпроса беше отложена, тъй като беше сметено, че присъствените срещи са от съществено значение за постигане на напредък)). Беше отбелязано също, че работата по ролята на съветите за гарантиране и насърчаване на качеството на правосъдието „не би могла да бъде реалистично осъществена“, докато не бъдат разрешени въпросите с индикаторите, определящи качеството (доклад Н&О 2017-2018 г., стр. 71).

Докладът за 2020-2021 г., одобрен от Общото събрание, препоръчва през 2021-2022 г. работата да се съсредоточи върху следните дейности:

- Точкуването да бъде прегледано от проектната група в светлината на резултатите от въпросника и допълнителните наблюдения от членове и наблюдатели.
- Индикатори А1 и А2 да бъдат преразгледани и ревизирани (стандарти за съдилищата относно продължителността на делата) и А2 (стандарти за страните относно продължителността на делата);
- Да бъде изпратен преработеният въпросник.
- Ролите и компетенциите на всеки от съветите за гарантиране и насърчаване на качеството на правосъдието трябва да бъдат определени и съветите трябва да приемат конкретни планове, като вземат предвид профилите на техните държави и общите препоръки за подобряване на качеството на правосъдието в своята юрисдикция.
- ЕМСС продължава да напредва към разработването на визия за качество на правосъдието. В светлината на резултатите от въпросника отделните съвети ще определят областите, в които има потенциал за подобряване на качеството, и ще предприемат подходящи стъпки за постигане на такова подобрене.

Като се вземе предвид сложността на темата, фактът, че усилията за разработване на индикаторите за качество на правосъдието все още не са позволили да се постигне резултат, който да отразява правилно състоянието на качеството на правосъдието сред членовете и наблюдателите, но също така имайки предвид, че в тази област вече е извършена огромна работа, на заседанието на 27 септември 2021 г. екипът на проекта е поканен да обсъди следващите стъпки за частта относно качеството от проекта по следния начин:

(1) предвид факта, че вече е извършена огромна работа с индикаторите и оценката за качеството на правосъдието и е постигнат напредък в разработването им през 2020-2021 г., да продължи работата по начина, предложен в доклада за Независимост,

отчетност & качество за 2020-2021 г. (завършване на оценката на индикаторите и разпространение на проучването);

(2) като се вземат предвид трудностите, пред които е изправена групата по проекта досега, въз основа на вече извършената работа за насочване на усилията към обсъждане на по-общ документ, отразяващ становището на ЕМСС относно това, което трябва да се счита за добра практика и лоша практика по отношение на качеството на правосъдието;

(3) възможности за преминаване към втория блок - ролята на съдебните съвети в оценката на качеството на вземане на решения - независимо дали документът (въпросник или по-общ основен документ), отразяващ ясно мнението на ЕМСС относно същността на качеството за правосъдието е завършен.

Приоритети и времеви график за 2021-2022 г.

Приоритетите и времевият график за частта от проекта, посветена на качеството, ще бъдат разработени в зависимост от резултата от обсъждането на срещата на 27 септември 2021 г.